

An die
Städte, Märkte und Gemeinden
sowie Verwaltungsgemeinschaften
im BAYERISCHEN GEMEINDETAG

München, 14.03.2016
R XI/ho

Rundschreiben 18/2016

KAG-Änderung zum 1. April 2016; Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin,
sehr geehrter Herr Bürgermeister,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 25. Februar 2016 hat der Landtag eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) beschlossen, welche zum 1. April 2016 in Kraft tritt und insbesondere das Erschließungs- und das Straßenausbaubeitragsrecht betrifft.

Um dem Informationsbedarf der bayerischen Gemeinden nachkommen zu können, werden noch im ersten Halbjahr **Informationsveranstaltungen** regional verteilt in Bayern angeboten werden, die der Bayerische Gemeindetag zusammen mit dem Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr sowie dem Bayerischen Städtetag organisiert. Darüber hinaus wird das Innenministerium **Vollzugshinweise** verfassen, und es wird den Gemeinden ein **Satzungsmuster** zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für den Straßenausbau an die Hand gegeben werden.

Vorgeschichte

Auslöser der Gesetzesinitiative war die heftige Diskussion um den Straßenausbaubeitrag, welcher in Einzelfällen zu hohen Belastungen von Beitragspflichtigen führen kann. Aufgrund von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG in Verbindung mit dem Grundsatz des Vorrangs der Einnahmebeschaffung aus besonderen Entgelten vor Steuern gemäß Art. 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) sind die Gemeinden bisher schon verpflichtet, für die Erneuerung und Verbesserung von Ortsstraßen Straßenausbaubeiträge zu erheben, es sei denn, sie verfügen über eine besonders herausragende und dauerhaft gesicherte Haushaltslage. Beitragspflichtig sind alle Grundstücke, denen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer ausgebauten Ortsstraße ein besonderer Vorteil vermittelt wird. Von dem insgesamt beitragsfähigen Aufwand ist immer auch ein Eigenanteil der Gemeinde (Gemeindeanteil) abzuziehen, der dem Vorteil für die Allgemeinheit entspricht. Der umlagefähige Aufwand wird sodann vorteilsgerecht nach einem in der Ausbaubeitragssatzung festzulegenden Maßstab auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt. Heftige Kritik an

dieser Art der Refinanzierung von Investitionsaufwand für Ausbaumaßnahmen insbesondere von Bürgerinitiativen und Interessenvertretungen der Haus- und Grundeigentümer, aber auch aus den kommunalen Reihen führte zu einer Expertenanhörung im Landtag am 15. Juli 2015. Zuvor hatte die Stadt München medienwirksam und letztendlich unbeanstandet Ende 2014 ihre Straßenausbaubeitragssatzung aufgehoben.

Eine **Umfrage des Ministeriums des Innern, für Bau und Verkehr** ergab, dass im März 2015 ca. 73 % der Gemeinden über eine Straßenausbaubeitragssatzung verfügten. Damit hatten zu diesem Zeitpunkt etwa 500 Gemeinden keine Straßenausbaubeitragssatzung. Allerdings zeigten sich beim Vollzug erhebliche regionale Unterschiede. Während Unterfranken mit 97 % der Gemeinden eine fast vollständige Abdeckung aufwies, verfügten in Niederbayern lediglich 39 % über eine Straßenausbaubeitragssatzung. Trotzdem wurden in den Jahren 2013 und 2014 jeweils über 62 Mio. EUR über Straßenausbaubeiträge von bayerischen Gemeinden vereinnahmt. Diese Summen zeigen, dass der Straßenausbaubeitrag für die meisten Gemeinden ein notwendiges Refinanzierungsmittel ist. Nach einer Meinungsbildung aufgrund der Expertenanhörung legten alle vier Landtagsfraktionen Ende 2015 jeweils einen eigenen Gesetzentwurf zur Änderung des KAG vor (online abrufbar unter <https://www.bayern.landtag.de/dokumente/drucksachen/>, Stichwort: KAG).

Den vier Gesetzentwürfen waren folgende Eckpunkte gemeinsam:

- Beibehaltung des Straßenausbaubeitrags mangels überzeugender Alternativen
- Beibehaltung der „Soll-Regelung“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG
- Einführung des Systems der wiederkehrenden Beiträge als Alternative zum Einmalbeitrag

Alle diese Punkte sind auch in der anstehenden KAG-Änderung enthalten.

KAG-Änderungen im Einzelnen

- Einführung des Systems der **wiederkehrenden Beiträge** als Alternative zum Einmalbeitrag
- Einbeziehung der vom gemeindlichen Personal erbrachten **Werk- und Dienstleistungen** für die technische Herstellung der Einrichtung in den beitragsfähigen Aufwand
- Ergänzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KAG um den **Erforderlichkeitsgrundsatz**
- Obliegenheit der Gemeinden zur **frühzeitigen Information der Anlieger** im Zusammenhang mit bevorstehenden Ausbaumaßnahmen
- Präzisierung der Regelungen betreffend Ratenzahlung und Verrentung
- Möglichkeit zur Erhebung von Kosten für die Gewährung von Ratenzahlung und Verrentung abseits sozialer Härten
- Neufassung der Vorschriften über die **Erschließungsbeiträge** einschließlich der Einführung einer **zeitlichen Grenze für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen von 25 Jahren** nach dem Beginn der erstmaligen Herstellung (Regelung tritt erst am 1. April 2021 in Kraft) mit einer anschließenden **Fiktion der erstmaligen Herstellung** unabhängig von der technischen Fertigstellung und damit Eröffnung der Abrechnung über Straßenausbaubeiträge
- Möglichkeit zur **Gewährung eines Teilerlasses** in bestimmten Fällen von bis zu einem Drittel beim Erschließungsbeitrag für einen Übergangszeitraum

- Ermächtigung der Gemeinden zur Ergänzung der Ausbaubeitragsatzung um eine **betragsmäßige Höchstgrenze für Straßenausbaubeiträge in Abhängigkeit vom Grundstücks-wert** (Erlass soweit der Beitrag das 0,4-fache des Verkehrswerts des Grundstücks überschreitet)

Wiederkehrende Beiträge

Mehrere Bundesländer, so zum Beispiel Rheinland-Pfalz vor nunmehr 30 Jahren, aber auch Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein, haben bereits wiederkehrende Beiträge eingeführt. Beim wiederkehrenden Beitrag handelt es sich keinesfalls um ein Ansparmodell, bei dem alle Grundstückseigentümer einer Gemeinde den Straßenausbau über regelmäßige Zahlungen in „moderater Höhe“ mitfinanzieren, sondern um eine andere Form der Refinanzierung **tatsächlich entstandenen Aufwands** für Straßenausbaumaßnahmen (abzüglich Gemeindeanteil), die auch bei der Erhebung einmaliger Beiträge beitragsfähig wären. Die Last wird lediglich auf einen größeren Kreis von Beitragsschuldern verteilt. Grundstücke, die bisher bei der Einzelabrechnung nicht zu einem Straßenausbaubeitrag herangezogen werden konnten, werden auch zukünftig im Rahmen der Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen nicht beitragspflichtig sein (z.B. Splittersiedlung im Außenbereich an Gemeindeverbindungsstraße).

Nachfolgend sollen einige grundsätzliche Hinweise zu den wiederkehrenden Beiträgen gegeben werden:

Die Einführung der wiederkehrenden Beiträge für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung und Erneuerung von Verkehrsanlagen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 KAG soll insbesondere den Gemeinden eine **Alternative** eröffnen, die bisher noch keine Straßenausbaubeitragsatzung erlassen haben, aber aufgrund der Beibehaltung der „Soll-Regelung“ und mangels herausragender Haushaltslage zukünftig Straßenausbaubeiträge erheben müssen. Der Gesetzgeber bietet den Gemeinden mit dem neu geschaffenen Art. 5 b KAG die Möglichkeit, anstatt oder neben den einmaligen Straßenausbaubeiträgen wiederkehrende Beiträge zu erheben.

Voraussetzung hierfür ist, dass die Verkehrsanlagen des gesamten Gemeindegebietes oder abgrenzbarer Gemeindeteile zu einer **Einrichtungseinheit** zusammengefasst werden. Diese Einheit vermittelt allen Grundstücken, für die die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer der Verkehrsanlagen besteht, denselben Vorteil (Bereitstellung des Verkehrsnetzes der gesamten Einrichtungseinheit) und fasst sie somit zu einer **Solidargemeinschaft** zusammen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass zur wegemäßigen Erschließung eines bestimmten Grundstücks allein die Straße, an der es liegt, regelmäßig nicht ausreicht. Vielmehr wird der Anschluss an das übrige Verkehrsnetz meist erst über mehrere Verkehrsanlagen vermittelt.

Unabhängig davon, dass der wiederkehrende Beitrag als in Frage kommendes System ohnehin zunächst nur von den Gemeinden geprüft werden sollte, in denen bisher keine einmaligen Straßenausbaubeiträge erhoben wurden, wird die **Bildung von rechtmäßigen Einrichtungseinheiten** die größte Herausforderung darstellen. Über die Einführung des wiederkehrenden Beitrags ist in jedem Fall grundsätzlich sorgfältig unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden.

Da das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 25.6.2014 - 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10) für das beitragspflichtige Grundstück einen **konkret-individuell zurechenbaren Vorteil** fordert, wird die Zusammenfassung aller Verkehrsanlagen im Gemeindegebiet voraussichtlich die Ausnahme bleiben. Ob die zu einem Beitrag herangezogenen Grundstücke einen konkret-individuell zurechenbaren Vorteil aus dem Ausbau einer Verkehrsanlage ziehen können, hängt nicht von der politischen Zuordnung des Gebietes, sondern vor allem von den **tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten** ab, etwa der Größe der Gemeinde, der Existenz eines zusammenhängenden Gebiets, der Topographie wie der Lage von Bahnanlagen, Flüssen und breiteren Straßen oder der tatsächlichen Straßennutzung. Besteht ein solcher Vorteil für alle Grundstücke nicht gleichermaßen, wie dies regelmäßig in größeren Städten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet der Fall sein wird, läge mit der Heranziehung aller Grundstücke zur Beitragspflicht eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte und damit ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) vor. Deshalb dürfte in größeren Städten und in zersiedelten Gemeinden die **Bildung mehrerer Einrichtungseinheiten** regelmäßig erforderlich und unbeschadet des ansonsten bestehenden Satzungsermessens die Annahme einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung ausgeschlossen sein. Es sind auch Fallkonstellationen denkbar, in denen die Gemeinde nicht im gesamten Gemeindegebiet Einrichtungseinheiten bilden kann und daher ggf. **beide Systeme nebeneinander** anwenden muss.

Voraussetzung für die Einführung des wiederkehrenden Beitrags ist nicht nur die Bildung von den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechenden Einrichtungseinheiten, sondern auch die Erfassung aller Verkehrsanlagen, für die die Erhebung von Ausbaubeiträgen in Betracht kommt. Damit ist zu prüfen, ob alle Ortsstraßen bereits erstmals hergestellt sind. Hier hilft ab 1. April 2021 die Herstellungsfiktion für die Erschließungsanlagen, deren Beginn der erstmaligen Herstellung über 25 Jahre zurück liegt. Im Übrigen empfiehlt sich die **Aufstellung eines langfristigen Ausbauprogramms**, dem die Einteilung der Ortstraßen in eine **Prioritätenliste** zugrunde gelegt werden sollte. Weiterhin sind alle beitragspflichtigen Grundstücke mit den jeweils beitragsrelevanten Daten zu erfassen. Hierbei sollten satzungsgemäß die Grundstücke für einen **Zeitraum von bis zu 20 Jahren vom wiederkehrenden Beitrag freigestellt** werden, für die bereits ein Einmalbeitrag bezahlt wurde (Übergangsregelung). Dazu zählt der Erschließungsbeitrag ebenso wie eine privatrechtliche Zahlung aufgrund eines Erschließungsvertrages, aber auch ein nach vorherigem Satzungsrecht bezahlter Einmalbeitrag für den Straßenausbau. Die Dauer der Freistellung ist zu staffeln nach Zeitpunkt und Umfang der Zahlung.

Wichtig ist auch die grundlegende Entscheidung, ob die Gemeinde den wiederkehrenden Beitrag aufgrund des **jährlich entstehenden Investitionsaufwands** oder basierend auf einem **Kalkulationszeitraum von bis zu fünf Jahren** ermitteln will.

Daher ist die **Höhe des wiederkehrenden Beitrags** innerhalb einer Einrichtungseinheit von vielen Faktoren abhängig:

- Höhe des jährlich entstehenden tatsächlichen Aufwandes oder des durchschnittlich voraussichtlich im Kalkulationszeitraum entstehenden Aufwandes
- Größe der Einrichtungseinheit
- Beitragspflichtige Fläche unter Berücksichtigung der Freistellungen
- Höhe des Gemeindeanteils

Folglich ermitteln sich für verschiedene Einrichtungseinheiten auch verschiedene Beitragssätze. Bei der **jährlichen Berechnung** kann es in einer Einheit zu starken Schwankungen der Beitragshöhe kommen ebenso wie zu Jahren, in denen mangels Aufwand kein Beitragsanspruch entsteht. Innerhalb eines **Kalkulationszeitraumes** bleibt hingegen die Beitragshöhe gleich. Der Beitragsanspruch entsteht in diesem Fall auch dann jeweils zum 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr, wenn ausnahmsweise in einem Jahr kein Investitionsaufwand angefallen ist. Am Ende des Zeitraumes sind jedoch Unter- oder Überdeckungen auszugleichen, indem sie im folgenden Kalkulationszeitraum Berücksichtigung finden.

Der **Gemeindeanteil** wird einheitlich für eine Einrichtungseinheit festgelegt, er soll mindestens 25 % betragen. Dabei wird der gesamte Verkehr innerhalb der Einheit als Anliegerverkehr betrachtet und nur der Verkehr, der durch die Einheit hindurch geht, ist maßgeblich für den Vorteil für die Allgemeinheit und damit für die Höhe des Gemeindeanteils. Innerhalb der Einheit kommt der Gedanke der **Solidargemeinschaft** insoweit zum Tragen, als dass die Verkehrsbedeutung der einzelnen Straße keine Rolle mehr spielt. Beitragspflichtige Grundstücke an reinen Anliegerstraßen zahlen denselben Beitragssatz wie Grundstücke an Hauptverkehrsstraßen oder sogar innerhalb der Ortsdurchfahrt einer klassifizierten Straße. **Eckgrundstücksvergünstigen** innerhalb der Einheit fallen weg. Sie sind allenfalls denkbar für Grundstücke, die an zwei Verkehrsanlagen liegen, die zu zwei verschiedenen Einrichtungseinheiten gehören oder innerhalb einer Einheit an einer zweiten Verkehrsanlage liegen, die von einer Freistellung im Rahmen der Übergangsregelung betroffen ist.

Handlungsbedarf seitens der Gemeinden

Straßenausbaubeitragsrecht

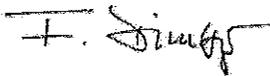
Durch das Inkrafttreten der KAG-Änderungen zum 1. April 2016 besteht seitens der Gemeinden, die bisher Straßenausbaubeiträge aufgrund einer Satzung über die Erhebung von einmaligen Beiträgen erhoben haben, **kein akuter Handlungsbedarf**. Allenfalls ist zu prüfen, ob weitere Billigkeitsregelungen Eingang in die Satzung finden sollen. Wird die Einführung der wiederkehrenden Beiträge erwogen, so ist grundsätzlich von überstürzten Entscheidungen abzuraten, da hiermit nicht nur ein erheblicher Verwaltungsaufwand in der Einführungsphase, sondern auch ein hohes Prozessrisiko verbunden ist. Dies zeigt die zahlreiche Rechtsprechung aus anderen Bundesländern, die sich mit der Frage der zulässigen Bildung von Einrichtungseinheiten befasst.

Erschließungsbeitragsrecht

Die Satzungen über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen sind an die **Rechtsgrundlage des Art. 5 a KAG** anzupassen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, eine Regelung über einen Teilerlass für den Übergangszeitraum bis 1. April 2021 aufzunehmen. In den nächsten fünf Jahren sollten die Gemeinden prüfen, bei welchen Erschließungsanlagen bereits vor 1996 die erstmalige technische Herstellung begonnen, aber nicht abgeschlossen wurde. Hier besteht nur noch bis zum 1. April 2021 die Möglichkeit der Fertigstellung mit Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Sind dann bereits 25 Jahre seit Beginn der erstmaligen Herstellung vergangen, so findet die **Herstellungsfiktion** Anwendung mit der Folge, dass auch für Maßnahmen, die faktisch der erstmaligen Herstellung einer Erschließungsanlage dienen, nur noch Straßenausbaubeiträge erhoben werden dürfen.

Wir hoffen, hiermit einen ersten Überblick über die Neuerungen im Kommunalabgabenrecht gegeben zu haben und bitten gerade im Hinblick auf die angekündigten Vollzugshinweise des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr sowie die Informationsveranstaltungen von weiteren Einzelanfragen allgemeiner Art abzusehen. Im Übrigen enthält die Begründung zum Entwurf des Änderungsgesetzes ausführliche Erläuterungen, auf die wir gleichfalls verweisen dürfen (Landtags-Drucksache 17/8225).

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Franz Dimberger
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied